



Catastrophisme : objectivité et apprentissage institutionnel

Marc Crouzel, Aglaé Jézéquel, Jean-Marie Quéméner, Pierre Terrier

► To cite this version:

Marc Crouzel, Aglaé Jézéquel, Jean-Marie Quéméner, Pierre Terrier. Catastrophisme : objectivité et apprentissage institutionnel. 2015. hal-01235341

HAL Id: hal-01235341

<https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-01235341>

Submitted on 30 Nov 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Catastrophisme : objectivité et apprentissage institutionnel

Synthèse par le Groupe d'analyse d'action publique du Mastère PAPDD.

Pour le compte du département de planification et de gestion des crises du Secrétariat Général du Ministère de l'Écologie, du Développement Durable, et de l'Énergie (MEDDE).

Marc CROUZEL, Aglae JÉZÉQUEL, Jean-Marie QUÉMENER, et Pierre TERRIER

Encadré par François DEDIEU (LISIS INRA), Vincent SPENLEHAUER (École des Ponts ParisTech)

Le sentiment « catastrophiste » consiste à dramatiser l'ampleur d'une situation critique en proposant un récit qui met en scène des victimes innocentes et des coupables négligents. Ce catastrophisme ambiant constitue un défi majeur pour les pouvoirs publics en charge de la sécurité publique car il induit chez les citoyens une demande sécuritaire croissante, laquelle pousse les pouvoirs publics à investir toujours plus dans la prévention des risques et la gestion des crises. Dans un contexte de rationalisation des dépenses publiques il apparaît nécessaire d'interroger et d'explicitier les ressorts sociaux du sentiment catastrophiste afin de fournir des propositions concrètes aux pouvoirs publics et en particulier au MEDDE pour une gestion plus pertinente et moins coûteuse des crises et des catastrophes.

La constitution d'un matériau d'étude : Xynthia et la Grippe A, entretiens et recherches bibliographiques

Notre GAAP a d'abord cherché à mettre en évidence les ressorts sociaux du sentiment catastrophiste à la lumière de deux catastrophes récentes. La première, causée par la tempête Xynthia à la Faute-sur-Mer en 2010. Elle illustre le mécanisme de la stigmatisation des pouvoirs publics et de l'insuffisance de leurs actions de prévention. Le second cas met en jeu l'accusation opposée. Il s'agit de la crise de la Grippe A en 2009, à l'issue de laquelle le Gouvernement fut accusé d'avoir sur-réagi et cédé au catastrophisme. L'étude de ces deux cas

est complétée par une série d'entretiens menés auprès de journalistes, de professionnels de la gestion de crise, d'historiens, un climatologue et des acteurs en charge de la prévention et de la gestion de crise. La recherche bibliographique apporte la dernière composante au matériau d'enquête de ce travail, dont l'exploitation permet de mettre en lumière et de préciser les ressorts de l'existence d'un certain catastrophisme dans la société contemporaine.

La société, les médias, les politiques et la justice : inducteurs d'un catastrophisme contemporain centré sur la figure de la victime innocente

Le sentiment catastrophiste relève des évolutions sociales contemporaines théorisées par U. Beck dans la « société du risque » (2001 (1986)). Pour le sociologue allemand la complexité croissante des risques technologiques ainsi que la place prépondé-

rante accordée à la science dans l'évaluation de ces dangers font obstacle à la maîtrise de ces nouveaux risques. Les risques contemporains deviennent plus diffus et imperceptibles mais ils apparaissent tout autant prégnants. Poursuivant ces idées, J. Theys

(1987) soutient que le développement des dispositifs et des techniques de sécurité qui s'est opéré dans les années 1980 a renforcé le sentiment contemporain d'insécurité : l'accroissement de l'offre sécuritaire stimulerait la demande de protection qui entraînerait, par voie de conséquence, une forme de *déni* du risque. Ce processus s'accompagne en outre d'une transformation du récit historique qui revalorise l'événement et le singulier, au détriment de la structure et du collectif.



Vaccination contre la grippe H1N1

Notre travail a mis au jour un double phénomène également à l'origine du sentiment catastrophiste : une *déresponsabilisation* qui conduit les citoyens à se considérer comme les victimes impuissantes et systématiques des catastrophes. Cette position victimaire stimule un processus de *culpabilisation* consistant à expliquer les origines des catastrophes, fussent-elles naturelles, à partir des défaillances coupables des pouvoirs publics.

Ces phénomènes de *déresponsabilisation* et de *culpabilisation* proviennent en France de trois facteurs sociaux se conjuguant pour former un cercle vicieux : Les médias sont les grands vecteurs du catastrophisme. L'émergence des chaînes d'information continues et des réseaux sociaux bouleverse le paysage médiatique. Il en résulte une course à l'information inédite, à la révélation et à la dramatisation. Les crises et les catastrophes deviennent dans ce contexte des sujets privilégiés et ardemment recherchés. Le traitement médiatique de ces événements axé sur la dramatisation et la révélation nourrit le processus de victimisation et la recherche

du coupable. Dans le même temps, l'appareil judiciaire tend à accroître la pénalisation des catastrophes. Les figures complémentaires du coupable et de la victime s'imposent sur le devant de la scène. La victime, souvent portée par une association *ad hoc*, trouve une place plus visible dans la procédure juridique. Sa responsabilité vis-à-vis de sa situation s'estompe en raison de son incapacité présumée à maîtriser les risques, et parce que le récit victimaire a lui-même considérablement évolué depuis les années 1980.

Les logiques d'action des pouvoirs publics en situations extrêmes renforcent paradoxalement ce processus alors même qu'il leur est préjudiciable. Comme a pu le montrer Claude Gilbert (2002), dans un contexte de crise de la représentation politique, les situations de crise représentent pour les agents de l'État et les élus locaux à la fois une opportunité et une contrainte fortes. D'un côté, elles leur laissent l'occasion de faire la démonstration – tout au moins symbolique – de leur pouvoir et d'un indéfectible lien de proximité

avec le citoyen. De l'autre, elles obligent les pouvoirs publics à l'hyper-réactivité et l'hyper-compassion sous peine de coûts administratifs-politiques exorbitants ; c'est le jeu classique de « l'évitement de blâme » bien circonscrit par Kent Weaver (1986).

Enfin, la décentralisation et la réforme de l'organisation territoriale de l'État survenues respectivement en 2006 et 2009 privent pourtant les administrations régaliennes des moyens qui leur permettraient d'agir localement et efficacement dans la prévention des risques et dans la gestion de crise. Exposée et dotée de moyens limités, l'action des services de l'État est rapidement pointée du doigt une fois l'événement passé : ils sont alors coupables de négligence puisque que la catastrophe a eu lieu. Leur défense apparaît du reste périlleuse tant l'opposition entre les arguments rationnels et la souffrance singulière des victimes est déséquilibrée. Dans cette configuration, le citoyen se trouve donc structurellement placé dans le statut de la victime « innocente » tandis que le politique occupe la position inconfortable du bouc émissaire.

Les crises et les risques du MEDDE, son rôle institutionnel

Le catastrophisme est un défi lancé aux pouvoirs publics, contraints de répondre à une attente sociale de plus en plus exigeante, alors que leurs moyens sont limités. Compte-tenu de ses prérogatives en matière de prévention des risques et gestion de crise, le MEDDE est particulièrement concerné par le catastrophisme. Son action s'inscrit dans un dispositif sectoriel de prévention des risques par la puissance publique. Il est ainsi associé à la gestion des risques en matière d'infrastructures, d'inondations, d'accidents industriels, de pollutions des milieux naturels. Les approches de travail se ressemblent et reposent systématiquement sur la

mathématisation du risque et la planification de sa prévention. En phase de gestion de crise, les textes en vigueur prévoient l'instauration d'un commandement unique, aussi local que possible, sous la tutelle du Ministère de l'Intérieur (cf. figure 1). L'enjeu du MEDDE est de s'inscrire au meilleur escient dans le dispositif interministériel. Dans ce contexte, les démarches de planification sont mises au second plan, et la question des moyens devient centrale. À ce titre, les moyens d'expertise technique pointue sont particulièrement sollicités, et le MEDDE tient alors un rôle prépondérant.

Conclusion et propositions pour le MEDDE d'amélioration de son positionnement et de ses pratiques



Xynthia, survol de La Faute-sur-Mer, source : Sud-Ouest

La prise de conscience du fonctionnement social catastrophiste doit conduire le MEDDE à interroger les solutions techniques de la prévention des risques, qui alimentent la spirale de déresponsabilisation citoyenne et favorisent la pénalisation des catastrophes. Pour ce ministère, les propositions qui suivent paraissent de nature à améliorer les pratiques de prévention des risques, de gestion de crise, tout en tenant compte du contexte social.

Responsabiliser le citoyen : le catastrophisme se nourrit d'une dimension d'identification de tout un chacun aux victimes, présentées comme dénuées de responsabilités dans leur destin. Pour rompre le cercle vicieux du catastrophisme il apparaît indispensable que les pouvoirs publics et le MEDDE en particulier explorent des voies visant à responsabi-

ser le citoyen face au risque en l'impliquant dans les processus de prévention et de gestion des risques. Par exemple, les riverains pourraient être étroitement associés à l'élaboration des plans de prévention des risques d'inondation (PPRI). Elle pourrait prévoir des temps particuliers de débats sur le niveau de risque à prendre en compte (crue centennale ou crue milléniale) et sur la place de chaque individu, aux côtés de la puissance publique pour gérer les crises.

Sur le plan opérationnel : le MEDDE, dont les méthodes sont naturellement orientées vers la planification, doit envisager la préparation de la gestion de crise sous l'angle des moyens, et de leur mise en réseau. C'est la bonne insertion dans le dispositif interministériel piloté par le Ministère de l'Intérieur que le MEDDE doit ensuite viser. Il s'agit alors de mettre à disposition une information et des leviers fiables sur les moyens publics et privés des grands opérateurs de réseaux, du tissu industriel local, sur l'expertise technique disponible et sur toute force pouvant concourir à la résolution de la crise. Le MEDDE doit pouvoir rompre le cercle vicieux de la course à l'information par l'adoption d'une posture dans laquelle la puissance publique se montre principale détentrice de l'information fiable.

Au plan opérationnel, le MEDDE devrait investir le champ de la résilience. Il s'agit de la période post crise, lorsque les forces de la sécurité civile se sont désengagées, au cours de laquelle il faut rapidement déployer les moyens qui permettront au territoire de retrouver une activité normale. Les défis sont nombreux : restauration des réseaux (énergie, eau, transport, télécommunication), déblaiement, gestion des déchets... Le thème de la résilience des territoires est encore très peu investi. Aussi le MEDDE est-il susceptible de :

- **Indiquer les priorités** à adopter en matière de restauration des infrastructures de réseau, et expertiser les méthodes proposées ;
- **Prendre en charge la supervision d'activités** qu'il est le seul à pouvoir maîtriser :

déchets, conformément d'ouvrages, gestion du trafic, etc. ;

- **Proposer les meilleures allocations de moyens** et de ressources en fonction des contraintes techniques en présence ;
- **Construire le cadre réglementaire** adapté à la gestion du retour à la normale après une crise. En effet, si l'intervention des secours en crise n'est pas assujettie aux règles générales de la protection de l'environnement, les opérations de déblaiement ou de restauration sont susceptibles de l'être. Il conviendrait donc d'adapter le cadre juridique à ces situations pour éviter de perdre le temps nécessaires aux procédures administratives, autorisations loi sur l'eau, par exemple, pour le déblaiement d'un cours d'eau.

Bibliographie

Jean Pierre DUPUY, *Pour un catastrophisme éclairé*, Points Essais, 2002.

Caroline ELIACHEFF, Daniel SOULEZ-LARRIVIERE, *Le temps des victimes*, Albin-Michel, 2007.

Ulrich BECK, *La société du risque*, éd. Aubier, 2001.

François DEDIEU, *La tempête de 1999 : une catastrophe ordinaire*, éd. de l'EHESS, 2014.

Claude GILBERT, *Le pouvoir en situation extrême : catastrophes et politique*, L'harmattan, 2002.

Jacques THEYS, *La Société vulnérable : Évaluer et maîtriser les risques*, Presses de l'Ecole Normale Supérieure, 1987.

K. WEAVER, *The Politics of Blame Avoidance*, Journal of Public Policy, 1986, 6:4 pp.371-398.